

O ESTADO E O URBANO:  
os programas de construção de  
conjuntos habitacionais em  
Aracaju

ANTONIO CARLOS CAMPOS\*

**N**a configuração urbana das grandes e médias cidades brasileiras, o contraste entre os diferentes padrões habitacionais revela uma gama de especificidades geradas pela acumulação desigual do capital e o aprofundamento tardio de políticas habitacionais que foram abandonadas desde os anos setenta nos países de economia avançada. Assim, as estruturas urbanas dessas cidades são marcadas pelas espacialidades específicas relacionadas às classes sociais distintas. Delimitando zonas caracterizadas por ocupações aleatórias, ambientalmente precárias e densas, habitadas predominantemente por população de baixa renda, localizadas separadas ou mesmo justapostas a outras áreas padronizadas e com características infra-estruturais nitidamente opostas, apresentando muitas vezes o mesmo conteúdo de força de trabalho segregada ao lado de outras zonas que possuem melhores condições de habitabilidade, onde vivem as populações de rendas mais altas. As razões desse processo situam-se fora desses lugares e estão presentes historicamente na estruturação do espaço sob a égide da acu-

---

\* Professor do Departamento de Geografia da UFS. Doutorando em Geografia Humana - U. B/ Espanha

mulação ampliada do capital industrial<sup>1</sup> que de forma desigual e combinada, no tempo e no espaço, mantém a desigualdade social e como consequência direta à segregação espacial da moradia.

Herdada dos planos urbanísticos dos países centrais, essa estrutura habitacional promoveu e ainda promove, em muitos casos, a ampliação das cidades brasileiras a partir de uma maior funcionalidade espacial das atividades produtivas, em que a organização do espaço urbano através dos tipos de usos e setorização espacial dos empreendimentos imobiliários rompe com a superposição espacial então predominante entre o local de moradia e o local de trabalho de parcela significativa da população.

A separação dessas duas funções vitais ao processo de reprodução da sociedade transforma imediatamente a vida cotidiana dos cidadãos e imprime de conteúdo significativo as práticas espaciais de reprodução do espaço urbano<sup>2</sup>, que aliado ao crescente movimento urbanista dão curso ao zoneamento das principais atividades urbanas – habitação, trabalho, circulação e lazer – tornando mais evidente o paradigma da “Carta de Atenas” publicado em 1933.

Esses novos parâmetros sócioespaciais “moldaram o espaço construído preexistente e o sítio natural dos arrabaldes, fazendo emergir outras configurações habitacionais no espaço urbano – mais segmentadas e especializadas – e consolidando, nesse processo, um de seus principais determinantes: a difusão fragmentada da apropriação privada do solo” (SOUZA, 2000, p.29). Assim, amplia-se a privatização da habitação com a generalização da casa própria, antes predominantemente de aluguel. Com isso, cria-se efetivamente um novo setor industrial – o imobiliário, que produz moradias não mais pela lógica rentista, mas pela mercantilização capitalista dessa nova mercadoria.

---

<sup>1</sup> Essa análise constitui um dos primeiros escritos de Friedrich Engels sobre a configuração do espaço habitacional da Alemanha que se estrutura sob a lógica da grande indústria, associando-se posteriormente ao pensamento de Karl Marx (1886).

<sup>2</sup> LEFEBVRE, Henri. (1968) *A vida cotidiana no mundo moderno*. Lisboa: Ulisseia.

Desta forma, a habitação passa a se constituir numa mercadoria peculiar na economia capitalista, uma vez que sua produção gera transformações na base da estrutura econômica, em que o pagamento do tributo rentista cede lugar ao sistema de produção e viabilização do consumo da moradia através das possibilidades de crédito individual do trabalhador. Este fato confere certa peculiaridade a partir do momento em que são relacionados o custo de produção e o tempo de trabalho necessário para a quitação do imóvel<sup>3</sup>.

Então, ao mesmo tempo em que se amplia o processo de expansão suburbana comandada pelas forças de mercado através de algumas facilidades, como: “maior acessibilidade ao transporte coletivo, hipotecas mais baratas, maior entrosamento entre os agentes públicos e privados, entre outras” (HALL, 1988, p.58), verifica-se que esta “solução” encontra barreiras na demanda solvável em relação às camadas mais pobres das populações urbanas, constituídas na maioria por imigrantes recentes que continuaram confinados nas densas áreas pericentrais das grandes cidades industriais, submetidas predominantemente ao sistema de aluguéis.

Na primeira metade do séc. XX, os agentes privados brasileiros foram considerados incapazes de solucionar os problemas referentes à demanda por moradia. Assim fica evidente que, para as frações da classe trabalhadora considerada mais pobre, principalmente a partir do pós-Segunda Guerra, o processo de controle da produção habitacional passa para intervenção efetiva do Estado, que assume a produção da chamada “habitação social” através do financiamento total da moradia, bem como do conjunto de bens de consumo coletivos: infra-estrutura, transporte, equipamentos comunitários, etc. Essa foi a forma de enfrentamento dos desequilíbrios encontrados pelo Estado, seja na produção dos serviços públicos encampados amplamente pelas empresas estatais, seja no provimento da infra-estrutura urbana

---

<sup>3</sup> RIBEIRO, L. C. Q. (1997) *Dos cortiços aos condomínios fechados – as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 80-91.

necessária para manter a produção ampliada do capital e a reprodução da força de trabalho nas cidades.

### **AS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

A partir da década de 1930, com a implantação do “Estado Novo”, é inaugurada a fase de abertura de linhas de financiamentos para construção de casa subsidiada nas periferias pelos próprios trabalhadores. Mesmo assim, intensificam-se as favelas e os loteamentos clandestinos que passam a pressionar o poder público a tomar novas atitudes. Portanto, evidencia-se que o problema da habitação não poderia ser resolvido apenas pelas leis de mercado, dando início às primeiras tentativas governamentais de construção de habitações sociais.

As primeiras iniciativas ocorreram a partir dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAP's) que, embora fora criado com o objetivo de equacionar a questão habitacional através de carteiras prediais destinadas a cada categoria profissional, como o operariado e os funcionários públicos, não conseguiu generalizar seu foco de ações. No entanto, essa atuação foi seguida em 1946, a partir da instituição da Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão criado no âmbito federal com atribuição exclusiva de solucionar o problema da habitação. Esta instituição atuou até meados dos anos sessenta, quando produziu um total de 143 conjuntos, com 18.132 unidades habitacionais, enquanto que os Institutos IAP's tinham produzido 123.995 unidades principalmente nas cidades do Rio de Janeiro (capital federal até 1960), São Paulo, Santos, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e na nova capital, Brasília<sup>4</sup>.

Embora os resultados tenham sido considerados modestos e concentrados, esses programas de alcance nacional limitaram-se a construir onde os recursos e os interesses determinavam. Nesse período o país

---

<sup>4</sup> BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

experimentava um novo momento de mudanças estruturais, políticas e econômicas com a ampliação do modelo de desenvolvimento industrial que intensificou os fluxos migratórios inter-regionais e os processos de urbanização acelerados nas demais cidades - capitais, tendo a população urbana passada de 30%, nas décadas de 1930/40, para 45% na década de 1950/60, e para um índice de 56% na década de 1960/70, em relação à população rural (IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil, 1987).

As grandes mudanças estruturais, econômicas, políticas e populacionais implicaram numa nova ordem sócioespacial e em novas funções urbanas assumidas pelo Estado, que passou a interagir com os segmentos capitalistas – industrial e imobiliário – no sentido de atender as reivindicações populares, ora como mediador, ora como propulsor do processo de reestruturação espacial que estava acontecendo nas grandes e médias cidades através das várias dinâmicas de ocupação dos espaços.

Em 1964, surge uma nova política habitacional a partir da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (Lei nº. 4.380/64). Esse é um momento que vem à tona as primeiras questões sobre erradicação de favelas, associadas ao atendimento de déficits habitacionais. O BNH, revestido nas funções de órgão central dos Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento (SFH), utilizava-se dos recursos do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS) e da Poupança, mas tendo implícitas, no cerne de sua criação, questões políticas e econômicas geradas pela presença do poderio militar após o golpe de 1964.

Do ponto de vista econômico, o BNH tinha outros objetivos, como promover a construção da casa própria, especialmente para as classes de menor renda; gerar novos empregos na indústria da construção civil e na indústria do aço, além de reativar o mercado de capitais.

---

<sup>5</sup> A Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, que cria o BHN, também institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, as letras imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e em 1966 (Lei 5.107) quando é criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é implantado o Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE), cuja principal âncora era a caderneta de poupança (Villça, 1986: 63 e 64).

A partir da criação do Sistema Financeiro da Habitação, o Estado expande o crédito imobiliário<sup>5</sup>, transformando os antigos subsídios em financiamentos, onde os interesses combinados dos diversos agentes modeladores do espaço urbano, como incorporadores, proprietários imobiliários e fundiários, construtores e setor financeiro desempenharam papel fundamental na formação dessa política habitacional (MELO, 1988). A produção, para as classes de maior poder aquisitivo, foi intermediada pelos bancos privados que negociavam diretamente com incorporadoras e, terminada a construção, repassavam os financiamentos de longo prazo para os mutuários finais, como acontece até os dias de hoje.

Já em relação às famílias de rendas mais baixas, o sistema funcionava através de empresas públicas, como as Companhias de Habitação (COHAB's) estaduais, responsáveis desde a construção até a entrega da habitação à família selecionada que apresentava rendimentos mensais de 01 a 05 salários mínimos, e os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP's), que construíam as casas e/ou apartamentos através de empreiteiras para uma faixa da população que percebia em torno de 05 a 10 salários mínimos mensais. Portanto, estavam excluídas as famílias que não dispunham de renda mínima ou comprovação de rendimentos.

Assim, as capitais e principais cidades médias brasileiras, impulsionadas por grandes investimentos públicos a partir do final dos anos sessenta e início dos anos oitenta, registraram intensos processos de construção imobiliária e expansão urbana, que ocorre paralelamente à implantação das superintendências de desenvolvimento regionais e, por conseguinte, dos pólos industriais em áreas cruciais para a expansão do modelo de desenvolvimento industrial que se ampliou no território brasileiro no período da chamada ditadura militar (1964/ 1985).

Durante o período de vigência do BNH/ SFH (1964/ 1986), a produção social de moradias correspondeu a 4,5 milhões de unidades, o que representa em torno de 25% do parque imobiliário brasileiro produzido no período, sendo que desse total, “somente 1,5 milhão de unidades foram destinadas às camadas mais pobres da população, tendo sido produzidas apenas 250 mil unidades em programas alter-

nativos, ou seja, para pessoas com rendas entre 01 e 03 salários mínimos” (AZEVEDO, 1988).

Após a extinção do BNH, quando parte de suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal<sup>6</sup>, as críticas que foram impostas, principalmente com respeito à qualidade e ao elevado custo dos investimentos e sua representatividade quanto à redução do déficit habitacional em relação ao período anterior, caracterizaram-no como grande fracasso da história política recente do Brasil.

A partir de 1985, as análises das políticas governamentais em relação à questão urbana e habitacional, com a instalação da “Nova República”<sup>7</sup> são caracterizadas pela desarticulação e pelo vazio institucional, mesmo com a criação de secretarias e órgãos especializados nos planos federais, estaduais e municipais. Porém, as marcas de ambigüidade, uso clientelístico dos recursos e a ineficiência de resultados repercutem negativamente: “por um lado, ampliam-se as condições de autonomia e de iniciativa locais (estados e municípios) na definição de agendas e implementação de políticas. Por outro, os mecanismos de financiamento revelaram um caráter fortemente regressivo e propício a manipulações políticas” (CARDOSO, 1999, p. 5).

A partir de 1990, a política habitacional se manteve sem grandes alterações, apesar de ter sido formulado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que logo foi corroborado pelo governo sucessor que também lançou os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município” numa tentativa de construir residências nas pequenas e médias cidades como forma de desacelerar a migração para as capitais e resolver o caos instaurado pela proliferação das favelas nas regiões metropolitanas. Os recursos utilizados por esses programas de construção de moradias soci-

<sup>6</sup> Segundo maior Banco Estatal brasileiro que administra os recursos públicos e privados direcionados às políticas de habitação e saneamento no país, além de ser responsável por assegurar 75% dos financiamentos habitacionais da classe média brasileira.

<sup>7</sup> Momento em que termina o domínio militar e o país instaura um novo período de redemocratização e abertura política baseada na necessidade de eleições diretas em todos os níveis da organização pública.

ais públicas foram considerados irrelevantes para resolver a problemática crescente da moradia. Estes recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do tão criticado Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), tornaram-se, ao longo dos anos, mera transferência de atribuições aos municípios que passaram a gerenciar programas locais e intermediar construções de novas unidades habitacionais para atender as demandas solventes de sua população.

Nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, nenhuma ação foi dirigida especialmente à política habitacional; ao contrário, notou-se a ausência de diretrizes nacionais ou de instituições específicas para essa finalidade, o que revela a reedição do regime de “não política”, transferindo, mais uma vez, a questão da habitação social pública para os interesses do mercado. Isso é comprovado pela postergação da promulgação por quase treze anos do Estatuto da Cidade, projeto que arrola instrumentos jurídicos e institucionais fundamentais à regulamentação da política urbana de acordo com o artigo 182 aprovado pela constituição Federal de 1988.

Assim, no Brasil, a descentralização urbana através da habitação, desde a segunda metade do século XX até o modelo ambíguo de ampliação de competências e atribuições municipais conquistados pela constituição de 1988, marca decisivamente a periferização das populações mais pobres; sejam aquelas confinadas em favelas e loteamentos irregulares, sejam aquelas de renda pouco superior que passaram a viver nos conjuntos habitacionais segregados espacial e socialmente.

Neste contexto, a análise da participação do Estado no processo de expansão urbana da cidade de Aracaju e a transformação do papel social e político dos problemas urbanos dos últimos anos aprofundaram as contradições entre a produção do espaço e o consumo coletivo da habitação, que além de se expandir pelos espaços vazios da cidade, avançou também sobre os municípios vizinhos.



## **A CONSTRUÇÃO DE ARACAJU E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS SEGREGACIONISTAS**

A transferência da capital de São Cristóvão – quarta cidade mais antiga do Brasil – para Aracaju feita pelo então presidente provincial Ignácio Joaquim Barbosa, baseou-se nos interesses econômicos, ligados à comercialização do açúcar a nível internacional e político – estratégico das classes dominantes da época que apoiaram as argumentações para a criação e localização da nova capital. Nessas justificativas “sobressaíram os fatores considerados geográficos, mais especificamente a necessidade de se ter um porto com melhores condições de navegabilidade em relação aos principais portos comerciais sergipanos da época” (MACHADO, 1990, p. 48).

Assim, as primeiras intervenções urbanas em Aracaju culminaram com a ação estatal, sob a responsabilidade do engenheiro Sebastião José Basílio Pirro que, diferenciando das formas das cidades brasileiras de influência portuguesa, desenvolveu um plano urbanístico moderno em formato de tabuleiro de xadrez, com formas rígidas e quarteirões retangulares, onde privilegiava a moradia da oligarquia açucareira do Estado de Sergipe e os primeiros órgãos públicos da nova capital.

Ao fazer um paralelismo entre formação da cidade e a abolição da escravidão no Brasil, o geógrafo Fernando Porto (1945) afirma que “Aracaju se cria como a primeira cidade livre de Sergipe”<sup>8</sup>, porém com os mesmos dogmas de segregação e exclusão típicas da sociedade capitalista. Assim, a população livre que migrava para a cidade somente poderia construir suas casas de palha no alto das dunas e fora da área denominada como ‘Quadrado de Pirro’, respeitando as normas contidas no Código de Postura de 1856, uma espécie de plano diretor da época.

---

<sup>8</sup> Síntese das idéias de Fernando Porto ao fazer um paralelismo da criação de Aracaju e a abolição da escravidão no Brasil em: A cidade de Aracaju – 1855 – 1856: ensaio de evolução urbana. Aracaju, edição do autor, 1945 (mimeografado).

Mesmo assim, segundo as afirmações de Everton Machado, “Aracaju somente ganha fisionomia de cidade a partir das primeiras décadas do século XX”, quando começa a firmar-se na vida política, administrativa e econômica do Estado, “quando os primeiros estabelecimentos industriais provocam o início da formação dos bairros fora do quadrado de Pirro” (op. cit. p.49). A cidade passa então a ocupar a planície pantanosa, promovendo uma aceleração de aterros de rios e mangues com materiais retirados basicamente das dunas desmontadas e dos tabuleiros das redondezas.

Na primeira metade do séc. XX, o crescimento econômico do Estado influenciou diretamente na vida da cidade, quando houve o primeiro grande aumento da população e dos investimentos das classes dominantes na capital. Nessa época, o Estado iniciou a implantação dos equipamentos urbanos importantes, como água encanada e bondes a tração animal (1908), energia elétrica (1913), serviços de esgoto (1914), rede de telefonia (1919) e bondes elétricos (1926), o que permitiu uma maior extensão do perímetro construído e o surgimento dos bairros Santo Antonio, 18 do Forte e Aribé, atualmente denominado Siqueira Campos.

A partir da década de 1930, a cidade se expande em função das ferrovias e rodovias, fato que contribuiu decisivamente para o fortalecimento de Aracaju como capital regional de uma ampla região que ultrapassa as fronteiras estaduais<sup>9</sup>. Mas, somente a partir da década de 1950, Aracaju insere-se no contexto de crescimento das demais cidades brasileiras, apresentando uma população de 78.364 habitantes, dos quais 86,18% já residiam na área urbana da cidade.

<sup>9</sup> Análise embasada pela idéia de DINIZ, J. A. F., *O subsistema urbano-regional de Aracaju*, SUDENE, Recife, 1987.

<sup>10</sup> TELES, E. S. R., *A primazia de Aracaju*, Cadernos Sergipanos de Geografia, 1978. (Monografia de Especialização Lato Sensu em Geografia Aplicada ao Planejamento, Universidade Federal de Sergipe, 1978).

<sup>11</sup> MENEZES, A. V. C. de, *Organização do espaço periférico de Aracaju*, Cadernos Sergipanos de Geografia, 1983. (Monografia de Especialização Lato Sensu em Geografia Aplicada ao Planejamento, Universidade Federal de Sergipe, 1983).

Nesse momento, torna-se clara a tendência de primazia de Aracaju<sup>10</sup> sobre as demais cidades de Sergipe, principalmente a partir da aplicação pelo governo local de políticas habitacionais expansionistas que procuravam erradicar as construções de favelas que ocupavam áreas valorizadas, transportando-as para os arrabaldes da cidade como forma de estratificar e segregar a sociedade através da produção do espaço periférico<sup>11</sup>. As intervenções neste sentido fizeram surgir os primeiros conjuntos habitacionais de Aracaju: conjunto Agamenon Magalhães (1950), na zona oeste da cidade; conjunto Jardim Esperança (1974), próximo ao rio Poxim na zona sul e o conjunto João Paulo II (1981) no bairro Industrial.

Quadro 1

Crescimento da População Total e Urbana de Aracaju – 1950-2000.

Anos	População			
	Total	Variação %	Urbana %	urbana/ total
1950	78.364		67.539	86,18
1960	115.713	47,66	112.516	97,23
1970	183.670	58,72	176.296	95,98
1980	293.131	59,60	287.937	98,22
1991	402.371	37,25	402.341	99,99
2000	461.534	14,70	461.534	100,00

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

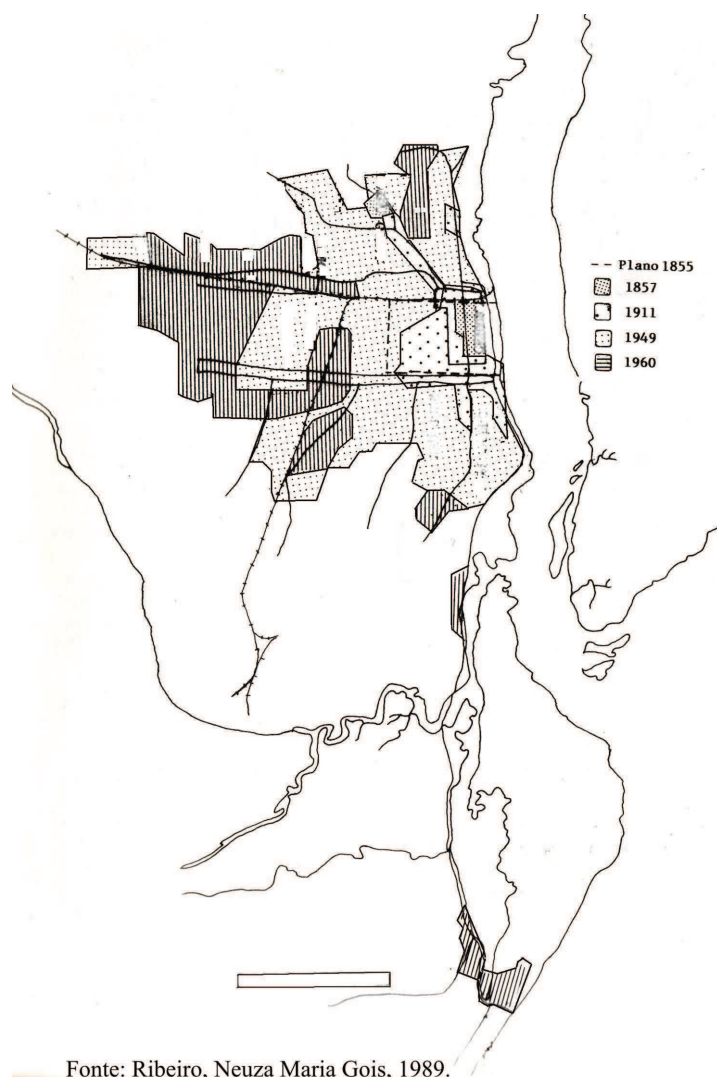
A fase de maior crescimento populacional e de grandes modificações na estrutura urbana de Aracaju ocorre a partir da segunda metade do séc. XX, influenciada pelo início da exploração de petróleo (1964) e outros recursos minerais no Estado de Sergipe, fato que influenciou o aumento dos fluxos migratórios principalmente para Aracaju, impactando diretamente no custo de vida e na valorização dos aluguéis, ampliando a demanda por moradia na cidade (quadro 1).

Os fluxos migratórios para Aracaju e sua periferia imediata imprimiram novos valores culturais, técnicos, estéticos e científicos na vida cotidiana da população, transformando e dinamizando as formas de ocupação do espaço; ampliando o conforto no interior das residências das elites, com a modernização dos meios de comunicação, ao passo que também engendrou na área central e pericentral o flagelo da submoradia distribuída através das chamadas 'vilas de quartos', ou seja, os novos cortiços que se apinhavam como verdadeiros formigueiros humanos de difícil solução para o poder público.

A cidade de Aracaju passou a assumir, a partir da década de 70, um rápido crescimento em todas as direções, tanto em expansão física horizontal via formação de novas periferias (figura 1), como através da verticalização, que se transformou em padrão de 'status' na cidade e ocupada pela parcela burguesa da população que, inicialmente, vivia nas áreas residenciais unifamiliares do centro.

É nesse contexto de grande crescimento populacional e ascensão econômica que as intervenções deliberadas pelos governos nacional e local começam a ser mais visíveis em Aracaju. Inúmeros empreendimentos são desencadeados, seja pela influência da transferência da Petrobrás (Petróleo Brasileiro S. A) e suas afiliadas em 1964, criação da

Figura 1  
Evolução de Aracaju até os anos 60



Fonte: Ribeiro, Neuza Maria Gois, 1989.

Fonte: Prefeitura Municipal de Aracaju/ CBL -1988.

Universidade Federal de Sergipe (1968) seja pela criação do DIA (Distrito Industrial de Aracaju) em 1971 e das várias obras públicas e privadas viabilizadas com incentivos da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), do Banco do Nordeste e do Banco Nacional da Habitação.

### **OS PROGRAMAS DE CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÕES SOCIAIS EM ARACAJU (1968 – 2002)**

Os grandes programas de produção de habitações sociais em Aracaju iniciam-se a partir de 1966 com a constituição da Companhia de Habitação de Sergipe (COHAB/SE) e do INOCOOP/ BASE (1967), que tinham como finalidade básica promover a construção de habitações sociais públicas individuais ou coletivas, visando resolver os problemas de moradia na capital e também no interior do Estado de Sergipe. Essas unidades eram destinadas às famílias de baixa e média renda, ou seja, àquelas que percebem uma renda mensal inferior a 05 e 10 salários mínimos, respectivamente, que passam a ter acesso à moradia sendo subvencionadas pelo Estado através dos contratos de pagamentos da casa própria em 20 ou 25 anos, com juros e correção monetária definida pelo sistema financeiro da habitação.

Assim, ao assumir a construção de unidades habitacionais, o Estado cria condições para assegurar a valorização capitalista investindo na produção e distribuição das moradias, garantindo também a manutenção de um certo controle econômico, além de utilizar a produção da habitação como um instrumento voltado para eliminar as crises cíclicas da economia<sup>12</sup>.

De acordo com as proposições da geógrafa Vera Lúcia Alves França (1999, p. 105), com essa atividade o Estado obtém meios para atingir

---

<sup>12</sup> TOPALOV, Christian. (1979) *A Análise do ciclo de Reprodução Capitalista, marxismo e Urbanismo Capitalista*. Org. Reginaldo Forti, São Paulo: Ed. Ciências Humanas.

diversos objetivos, destacando-se aqueles ligados à manutenção de grupos no poder, ou ainda beneficiar grupos hegemônicos que ampliam cada vez mais a sua força.

Então, o Estado configura-se como agente importantíssimo no processo de expansão urbana de Aracaju, estabelecendo em primeiro lugar, a partir da compra de terrenos, a valorização da terra e a orientação da ação do mercado imobiliário no sentido de transformar o valor de troca da nova área de expansão. Posteriormente, através de financiamento de projetos específicos para a realização dos núcleos residenciais destinados a moradias de baixa renda, atua ideologicamente na produção do espaço urbano, oferecendo possibilidades de resolver os problemas emergenciais junto à sociedade, mas visando também, contemplar seus próprios interesses políticos e financeiros.

Em muitos casos de construção dos conjuntos habitacionais na periferia de forma descontínua com a malha urbana, torna-se clara a ação dos especuladores imobiliários na formação de novos espaços comercializáveis entre os conjuntos habitacionais, Aracaju e as cidades vizinhas. A partir da implantação de loteamentos e outras formas de comercialização da terra urbanizada engendram-se transformações no valor de uso dessa terra e, conseqüentemente, no aumento do valor de uso e troca da terra, beneficiando os demais agentes 're-produtores' do espaço urbano, como incorporadores, proprietários fundiários e principalmente construtores.

Portanto, os grupos que chegam num primeiro momento às áreas de expansão urbana não são os moradores (inquilinos – assalariados e carentes por moradias), mas o Estado e o mercado imobiliário. Estes reservam os melhores terrenos, à medida que o Estado instala, via construtoras privadas, a nova infra-estrutura que servirá de suporte rentável para dinamizar a ação especuladora e segregativa que os agentes, revestidos de cumplicidade política, produz em nome da ação estatal. Em outras palavras, a renda da terra sempre foi auferida pelo mercado imobiliário do espaço urbano em detrimento da maioria da população que realmente necessita da terra para morar.

Esta ação de agente reprodutor do espaço urbano de Aracaju confere ao órgão estatal e, conseqüentemente, aos governos, papel

fundamental na dinamização da indústria da construção civil no Estado e de propulsor dos processos migratórios que se intensificaram nas décadas de 70, 80 e 90.

Uma mostra desse dinamismo reflete-se na “ampliação do número de empresas de construção civil, que passa de 18 empresas locais na década de 70 para 174 no início da década de 90”<sup>13</sup> muitas delas constituídas por capitais regionais e estrangeiros. O quadro de pessoal empregado na atividade construtora e, principalmente, o consumo de cimento na cidade também evidencia esse período de “explosão construtora” fomentado pela ação estatal, pese as crises cíclicas da economia brasileira.

Dessa forma, o aumento da população urbana de Aracaju também se relaciona com o conjunto de ações promovidas pela COHAB/SE, responsável pela construção dos conjuntos habitacionais para as populações de baixa renda, que inicialmente começa em 1968 com pequenos conjuntos unifamiliares atrelado ao sistema financeiro da habitação e tem sua ampliação do número de construções visando resolver o crescente déficit habitacional a partir de 1979, quando se inicia a fase de construção dos grandes conjuntos habitacionais, fato que marca o período de pré – metropolização de Aracaju (quadro 2).

---

<sup>13</sup> Secretaria de Estado e Planejamento e Instituto de Economia e Pesquisas de Sergipe, 1992.



Quadro 2  
Aracaju – Produção de Habitações Populares/ COHAB-SE – 1968 -1979

Número	Conjunto	Ano	Unidades Construídas
01	Castelo Branco I	1968	380
02	Castelo Branco II e III	1969	428
03	Gentil Tavares da Mota	1969	78
04	Lourival Baptista	1970	353
05	Médici I	1971	434
06	Costa e Silva	1972	324
07	José Ramos de Moraes	1972	72
08	Sesquicentenário I	1973	58
09	Almirante Tamandaré	1974	89
10	Duque de Caxias	1974	118
11	Jardim Esperança	1974	144
12	Jessé Pinto Freire I	1974	82
13	José Steremberg	1974	20
14	Médici II	1974	477
15	Santos Dumont	1974	58
16	Sesquicentenário II	1974	10
17	Tiradentes	1974	249
18	D. Pedro I	1975	481
19	Jessé Pinto Freire II e III	1977	132
20	Loteamento Lenio	1977	13
21	Princesa Izabel	1977	60
22	Senador Leite Neto	1977	425
23	Assis Chateaubriand I	1978	861
24	Assis Chateaubriand II	1979	1.272
	<b>Total</b>		<b>6.618</b>

Fonte: Assessoria de Desenvolvimento Estratégico, CEHOP/ SE, 2003.

Quadro 3  
Aracaju – Produção de Habitações Populares/ COHAB-SE – 1980 -2002

Nº	Conjunto	Ano	Unidades Construídas		
			Casas	Aptos.	Total
25	Ipes I	1980	101	-	101
26	Santa Tereza	1980	554	-	554
27	Alcebíades Vilas Boas	1981	-	48	48
28	João Paulo II	1981	125	-	125
29	Gov. Augusto Franco	1982	3.374	1.136	4.510
30	Gov. José R. Leite	1982	-	224	224
31	Parque dos Artistas	1982	-	112	112
32	João Andrade Garcez	1983	-	112	112
33	Médici III	1984	-	112	112
34	Bugio III	1987	130	-	130
35	Jornalista Orlando Dantas	1987	3.160	496	3.656
36	Vale do Cotinguiba	1987	-	240	240
37	Vale do Japarutuba	1987	-	144	144
38	Cerâmica II A e B	1989	-	144	144
39	Mar Azul	1989	-	400	400
40	Cerâmica III	1990	102	-	102
41	Santa Lucia	1993	610	128	738
42	Padre Pedro I, II, III e IV.	1999	2.223	-	2.223
43	Terra Dura I	2000	15	-	15
44	Terra Dura II (mutirão)	2001	100	-	100
45	Terra Dura II (mutirão II)	2002	171	-	171
	<b>Total</b>		<b>10.665</b>	<b>3.296</b>	<b>13.961</b>

Fonte: Assessoria de Desenvolvimento Estratégico, CEHOP/ SE, 2003.

A partir da década de 80, a COHAB/SE começa a atuar também nas operações de estocagem de terras nos municípios de Aracaju, São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros como forma de garantir a ampliação do processo de construção de casas populares, beneficiando agentes imobiliários, proprietários fundiários e incorporadores imobiliários no sentido de manter o controle econômico e espacial da área metropolitana. Nesse momento, os planejamentos de ocupação do solo intra-urbano de Aracaju passam por processos de ampliação e diversificação, quando são inaugurados os maiores núcleos habitacionais compostos por unidades unifamiliares e plurifamiliares (quadro 3).

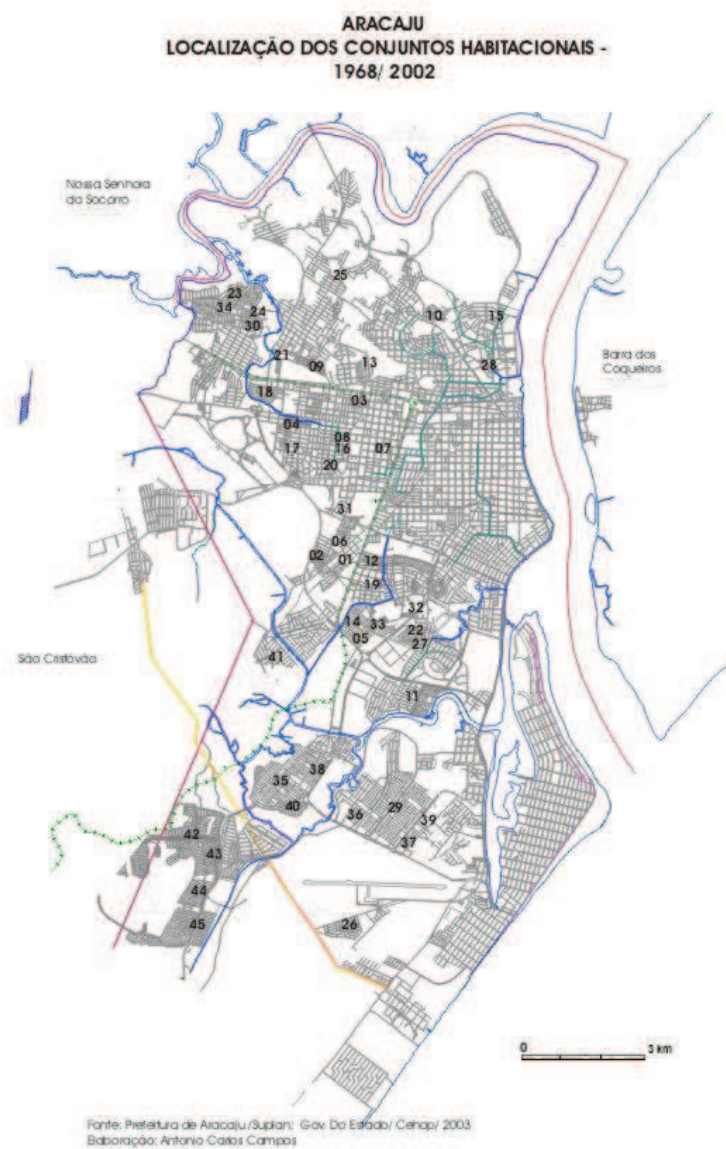
Assim, ao observarmos o ritmo das construções de habitações populares efetuadas sob a responsabilidade da COHAB/SE, podemos entender que o sistema de financiamento direto marca profundamente a configuração urbana de Aracaju, quando até 1986 - ano de extinção do BNH - já tinham sido geradas e distribuídas 60,9% das moradias de cunho social produzidas na capital. Esses números integram um total de 20.579 unidades destinadas à população de baixa renda (figura 2), que somadas às 5.956 unidades produzidas para a classe média pela INOCOOP/BASE em outros 20 conjuntos situados imediatamente próximos às áreas que foram primeiramente beneficiadas pela infra-estrutura urbana governamental, demonstra a gigantesca e emaranhada cartografia habitacional do município de Aracaju nos últimos anos.

De qualquer maneira, estas construções contribuíram para o alargamento da periferia em várias direções, ultrapassando os limites territoriais da capital e alojando-se na área rural dos municípios vizinhos<sup>14</sup>, o que, segundo Campos (1998), não é algo particular e associado unicamente ao crescimento metropolitano, mas originado pela im-

---

<sup>14</sup> Neuza Maria Góis Ribeiro discute até 1985 as transformações do espaço urbano de Aracaju levando-se em consideração o número de licenças, construções e tentando criar uma tipologia do uso do solo Aracajuano.

Figura 2



plementação de planejamentos equivocados e/ ou estratégias específicas do mercado imobiliário que provocam o surgimento de grandes vazios encravados na malha urbana esperando a crescente valorização frente ao desenvolvimento da cidade.

No caso de Aracaju, levando-se em consideração a exigüidade do município e a edição das leis 2.371/82 e 2.578/85 que cria a região metropolitana de interesse especial do Estado, a marcha dos conjuntos habitacionais expande-se principalmente para os municípios de Nossa Senhora do Socorro, ao norte, com 17.494 unidades; São Cristóvão, a oeste, com 4.317 unidades e Barra dos Coqueiros, a leste, que apresenta 916 unidades habitacionais construídas e entregues a população. Portanto, ao mesmo tempo em que a COHAB/SE e o INOCOOP/BASE inscrevem na espacialidade de Aracaju aproximadamente 25% dos domicílios existentes no município, os impactos das construções de casas populares na área metropolitana transformam social, econômica, política e culturalmente as comunidades pré-existentes tanto no que diz respeito à explosão demográfica nesses municípios, quanto ao surgimento de tipologias urbanas desarticuladas em relação aos estilos de vida da população local, que passam a viver em estruturas urbanas mantendo hábitos rurais.

A prática de construção de grandes estruturas habitacionais na região metropolitana expõe a fragilidade dos municípios perante a imposição do Estado<sup>15</sup> que, dissociado de planejamentos para a geração de empregos e renda, engendrou elementos novos na problemática social, modificando o desenho urbano e confinando a população na periferia em verdadeiros bolsões de pobreza, intensificando o problema das invasões e ocupações irregulares.

---

<sup>15</sup> No trabalho publicado em 1998, o autor do presente texto já discutia as conseqüências da implantação de conjuntos habitacionais fora dos limites político-administrativos da capital e expunha os flagrantes problemas enfrentados pelos prefeitos locais, quanto à dotação de infra-estrutura básica, emprego, coleta de lixo, escolas, creches, entre outros serviços nesses conjuntos que até então estavam dissociados das sedes municipais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma primeira análise, as políticas urbanas destinadas a resolver o problema do déficit de moradias em Sergipe, particularmente em Aracaju, colocam em xeque o papel do Estado no processo de produção do espaço que, além de responsabilizar-se pelo fluxo migratório de Aracaju e sua periferia imediata, atua como agente imobiliário e não como mediador dos conflitos urbanos decorrentes de sua própria ação política.

Entretanto, verifica-se um grande descompasso entre a política habitacional e o ritmo de crescimento da economia urbana e infra-estrutural de Aracaju, não somente em termos de abastecimento de água, esgotos, escolas, mas no que diz respeito às atividades produtivas, ou seja, na geração de empregos. Diante desse fato, pode-se afirmar que os programas de construção de habitações promovidos pelo poder público estadual esbarram num grande equívoco e, ao contrário do que se planejou, fomentou e ainda fomenta o aparecimento e/ou ampliação das favelas, que já em 2002 contabilizam 72 dentro dos limites territoriais de Aracaju.

Neste mesmo sentido, avaliamos que a especulação imobiliária e a própria política habitacional contribuíram para ampliação dos contraditórios fluxos e refluxos intra-urbanos, quando obriga famílias inteiras a adotarem como recurso de acesso à moradia, a ocupação irregular do solo urbano, geralmente em áreas de proteção ambiental. Assim, repete-se o processo histórico de ocupação do sítio planejado, com a classe pobre e os menos favorecidos, ocupando, primordialmente, os baixios alagadiços e as áreas de mangue.

De forma geral, o déficit habitacional continua existindo como resultado do modelo econômico concentrador e excludente que, alimentando-se da desigualdade social, da disparidade de renda, dos baixos salários, do desemprego ou subemprego, desloca a população de baixa renda para as áreas periféricas das cidades e impõe a sub-moradia às famílias de baixa renda como recurso último para atender às suas necessidades básicas.

**BIBLIOGRAFIA**

- AZEVEDO, Sergio de. (1988) *Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964/ 1986): criação, trajetória e extinção do BNH*. In.: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 22, nº. 4.
- BONDUKI, N. (1999) *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.
- CAMPOS, Antonio Carlos, (1998) *Espaço intra-urbano: autonomia – Dependência – Espaço de Divergências*. São Cristóvão: CEAV/ UFS (Cadernos de Cultura do Estudante).
- CAPEL, Horacio. (1974) *Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español*, *Revista de Geografía*, vol. VII, nº 1-2, Universidad de Barcelona, p. 19-56. (A)
- CARDOSO, A L. (1999) *Municipalização da política habitacional. Uma avaliação da experiência brasileira recente*. Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ.
- DINIZ, José A. F. (1987) *O subsistema urbano-regional de Aracaju*, SUDENE, Recife.
- ENGELS, Friedrich. (1986) *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Editora Global, (original de 1845).
- FRANÇA, Vera Lúcia Alves. (1999) *Aracaju: Estado e Metropolização*. São Cristóvão: Editora UFS.
- HALL, Peter. (1995) *Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Editora Perspectiva, (original 1988)
- LEFEBVRE. Henri. (1968) *A vida cotidiana no mundo moderno*. Lisboa: Ulisseia.
- MACHADO, Ewerton Vieira. (1990) *Aracaju: Paisagens & Fetiches – abordagens acerca do processo de seu crescimento urbano recente*. Aracaju: (Dissertação de Mestrado).
- MELO, Marcus André B. C. (1988) *Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de Habitação*. In: ESPAÇO & DEBATES, nº. 24, Ano VIII., São Paulo: NERU.

PORTO, Fernando F. (1991) *A cidade de Aracaju – 1855 – 1865. Ensaio de evolução urbana*, FUNDESC, Aracaju, 2ª edição, 1991. (1ª edição de 1945).

RIBEIRO, L. C. Q. (1997) *Dos cortiços aos condomínios fechados – as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

RIBEIRO, Neuza Maria Góis.(1989) *Transformações do Espaço urbano: o Caso de Aracaju*. Recife, Massangana.

SOUZA, Ângela Gordilho de.(2000) *Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador: Edufba.

TELES, E. S. R., (1978) *A primazia de Aracaju*, Cadernos Sergipanos de Geografia. (Monografia de Especialização *Latu Sensu* em Geografia Aplicada ao Planejamento, Universidade Federal de Sergipe).

VILLAÇA, Flávio.(1986) *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global.